



人权理事会

第二十五次会议

议程项目 2 和 10

联合国人权事务高级专员的年度报告及联合国

人权事务高级专员办事处和秘书长的报告

技术援助和能力建设

联合国人权事务高级专员关于 2013 年阿富汗人权状况和人权领域技术援助成果的报告

内容提要

随着 2014 年大选到来与预期的安全过渡结束而引发的不确定环境，包括不确定的人权环境，阿富汗的人权状况继续面临种种严重挑战。特别包括妇女在内的许多阿富汗人惧怕自 2001 年以来在保护与促进人权方面取得的成就日趋危在旦夕。迹象表明来之不易的成果可能因短期政治目标而付之东流，从而摧毁尊重人权与法制促成的脆弱稳定。由此，我高兴地于 2013 年 9 月 15 至 17 日首次访问了喀布尔，会见了政府与其它利益攸关者。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)继续积极支持联合国驻阿富汗援助特派团(联阿援助团)的人权工作。

在武装冲突中保护平民百姓仍是个严重问题。与 2012 年同期相比，2013 年前 11 月内，与冲突相关的暴力导致死伤的平民人数增加了百分之十。平民死伤率上升重现了 2011 年记载的大量平民伤亡的情况。尽管四分之三的平民死亡由反政府分子造成，记录表明由阿富汗政府部队特别在地面行动中导致的平民死亡有所上升。儿童死伤比 2012 年的记录高 36%。2013 年前 11 月内，阿富汗境内至少每两天有九名儿童伤亡。2013 年 7 月与 8 月是儿童死伤记录最多的两个月。这两个月内，214 名儿童在武装冲突中受伤，196 名儿童遭杀害。

对妇女施行暴力、歧视与有害习俗仍然司空见惯根深蒂固；人们质疑包括 2009 年《消除暴力侵害妇女法》在内的里程碑式的保护妇女行动。联阿援助团/



人权高专办认为，尽管 2013 年阿富汗当局根据《消除暴力侵害妇女法》登记了更多的暴力侵犯妇女的举报，但起诉与定罪的案例数量仍然很少，大多数案件以调解方式解决。

由于 2014 年将进行安全过渡，阿富汗国家安全部队将完全负责保护平民，指挥与管控所有军事行动，但联阿援助团/人权高专办记录阿富汗部队在若干拘留设施内对与冲突相关的被拘者继续采用酷刑，拒不向被拘者提供法律顾问。

阿富汗独立人权委员会值得信赖，富有效果与受到高度尊重的工作，是卡尔扎伊政府 12 年统治，包括有关人权的成就之的关键因素在 2013 年被摧毁。委任新委员的过程未按照《有关促进和保护人权的国家机构的地位的原则》（《巴黎原则》）的要求，不是包容、透明的、参与性的。这威胁到委员会工作的独立性与有效性。在我 2013 年 9 月访问阿富汗期间，我向国家与国际伙伴提出了这个问题。2013 年 11 月国家人权机构国际协调委员会资格认证小组委员会对阿富汗独立人权委员会进行例常认证审查。认证小组委员会建议推迟一年对认证作出决定，并为帮助阿富汗独立人权委员会保持“A”认证地位提出了其它措施。我将始终不渝地支持和加强这个至关重要的国家机构。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-8	4
二. 保护平民.....	9-28	5
A. 反政府分子.....	13-16	6
B. 亲政府部队.....	17-21	6
C. 儿童与武装冲突.....	22-28	7
三. 保护免遭任意拘留和尊重公正审讯权.....	29-41	9
四. 暴力侵害妇女.....	42-48	11
五. 和平与和解(包括问责制与过渡时期司法).....	49-51	13
六. 支持国家机构.....	52-54	13
七. 与联合国人权机制的合作.....	55-57	14
八. 结论.....	58-59	15
九. 建议.....	60-62	15

一. 导言

1. 本报告根据人权理事会 2006 年 11 月 27 日第 2/113 号决定和 2010 年 6 月 18 日第 14/15 号决议，在联合国驻阿富汗援助特派团的合作之下编制提交。自上次报告(A/HRC/16/67)提交以来，阿富汗人权状况仍然问题重重。
2. 9 月 15 日与 17 日，我有机会对喀布尔进行短暂访问，期间我会晤了卡尔扎伊总统，高级部长，民间社会成员，和我们联合国及双边伙伴。我看到该国显然处于关键时刻：2014 年将结束目前正在进行的政治、安全 and 经济过渡，所有这一切将对人权产生影响。以往 12 年人权取得了明显的成就，但这些成就是脆弱的。许多阿富汗同僚对各个领域总体人权状况正在恶化表示关注。
3. 令人深切关注的是平民伤亡人数明显上升，表明武装冲突对平民的影响并未大大减少。与 2012 年同期相比，2013 年前 11 个月的平民死伤增加 10%。这个数字的上升反映了 2011 年记录的大量平民死伤人数现象的返回。主要原因包括特别在人口密集地区胡乱使用“简易爆炸装置”的情况有增无减，阿富汗部队与反政府分子地面交锋更为频繁。地面交锋是“简易爆炸装置”之后第二个致使平民伤亡的主要原因，这是 2013 年令人不安的新趋势。
4. 2014 年反政府分子更加蓄意杀害平民，特别是政府官员。尽管反政府分子造成的平民死亡占 75%，阿富汗国家安全部队以及警方行动造成的平民死亡人数也有所增加。国际军事部队加速向阿富汗部队转交安全责任，关闭国际军事部队的营地加剧了阿富汗部队与反政府分子的地面交锋，随之而来的是平民伤亡人数上升。儿童日益成为冲突受害者。与 2012 年同期纪录相比，2013 年 1 月 1 日和 11 月 30 日之间报告与核实的儿童伤亡人数增加了 36%。
5. 联阿援助团/人权高专办继续收到举报与记录表明与冲突相关的被拘者在阿富汗国家警察与国家安全局拘留期间继续遭到酷刑、残忍、不人道和有辱人格的待遇。2013 年 1 月 20 日，联阿援助团/人权高专办发布了题为《阿富汗被押的与冲突有关的被拘留者的待遇：一年来》的关于拘留场所人权问题第二份重要报告。在阿富汗国家警察与国家安全局的若干拘留设施内酷刑是普遍现象，广泛地用来获得供词与信息。
6. 联阿援助团/人权高专办于 2013 年 12 月 8 日发布了一份报告，题目是：《前进的路：阿富汗实施“消除暴力侵害妇女法”近况》。据该报告，实施 2009 年《消除暴力侵害妇女法》的成果有限。在以往一年内，阿富汗当局登记的按照《消除暴力侵害妇女法》举报的暴力侵害妇女事件增加了 28%。然而，检察官与法庭以此法为依据提出指控和定罪的案例仍然很少，极大多数案件通过传统争端解决方法调解解决。
7. 2013 年 9 月 18 日，荷兰政府发布的一份名单表明 1978 年至 1979 年共产党执政期间 5,000 人失踪或被杀害。这些阿富汗当局当时汇编的“死亡名单”的公布一定程度上调动了受害者家属、民间社会和总统办公室对过渡时期司法的注

意。阿富汗独立人权委员会记载 1977 年至 2001 年期间在阿富汗犯下的严重国际罪行和侵害人权行为的冲突路线报告并未在 2013 年正式提交总统办公室。

8. 2013 年 6 月 16 日，卡尔扎伊总统为阿富汗独立人权委员会委任了五名新委员，还重新委任了四名在职委员。民间社会行为者、捐助者和联阿援助团对新委员的遴选过程不符合《巴黎原则》表示关注。在我 2013 年 9 月访问阿富汗时，我对未经磋商过程产生的委任以及其对阿富汗独立人权委员会“A”地位的影响表示关注。国家人权机构国际协调委员会资格认证小组委员会在 2013 年 11 月 18 日审查了阿富汗独立人权委员会之后决定推迟一年做出认证决定。该决定概述了对该国政府与阿富汗独立人权委员会的担忧，担忧其如何解决遴选与委任过程的变化，解决按照《巴黎原则》提高国家对阿富汗独立人权委员会运作预算的供资问题。如果不能解决，阿富汗独立人权委员会可能降至“B”地位。

二. 保护平民

9. 冲突相关的暴力日益影响平民百姓。政治与安全局面的变更阻碍了对平民的保护，进一步限制了充分享有人权。国际军事部队加速向阿富汗部队转交安全责任，关闭了国际军事部队营地加剧了反政府分子(塔利班及反对派武装团体)主要在检查站，战略高速公路，一些过渡区域及与邻国交界地区对国家安全部队的袭击。

10. 在 2013 年前 11 个月，平民因冲突相关的暴力致死致伤的比例与 2012 年同期相比增加了 10%。平民伤亡的上升扭转了 2012 记录的下降趋势，表明重新返回到 2011 年平民大量死伤的状况，2011 年的平民死亡数字曾是联阿援助团/人权高专办记录的最高数据。2013 年 5 月是冲突导致平民死亡人数最高的月，8 月其次。2013 年 1 月 1 日至 11 月 30 日，联阿援助团/人权高专办记录 7,899 平民死伤(2,730 名平民死亡，5,169 名平民受伤)。联阿援助团认为 75%平民伤亡由反政府分子造成，10%由亲政府部队(国家安全部队与国际军事力量)造成，11%因亲政府部队与反政府分子地面交锋所致，因而无法区分责任在谁。其余 4%的平民伤亡不能确定属性，主要由战争遗留爆炸物造成。

11. 如以往几年那样，大多数平民的伤亡因反政府分子使用简易爆炸装置所致。阿富汗部队与反政府分子特别在平民密集地区的地面交锋是平民伤亡的第二个主要原因，是 2013 年的一个趋势，对平民造成日益严重的威胁。治安空白与反政府分子与亲政府部队之间特别在南部与东部对领土的争夺引发了越来越多的武装冲突，越来越多的平民百姓在交火中伤亡，或因反政府分子布置的简易爆炸物伤亡。联阿援助团/人权高专办还记载越来越多的平民因反政府分子的活动致死，这些活动包括：蓄意杀害，对文职政府工作人员进行袭击、绑架与杀害、严重威胁与恐吓。

12. 2013 年 1 月 1 日至 11 月 30 日之间，联阿援助团记录 90 名平民因战争遗留爆炸物身亡，177 人受伤(267 人伤亡)，伤亡人数比 2012 年提高 48%。81%受害者是儿童。冲突各方之间地面交锋日趋频繁，更可能遗留大量未爆弹药与爆炸

物，身亡事件由此急剧增加。第二个原因是关闭国际安全援助部队(安援部队)的基地与靶场。其中许多基地与靶场在关闭之前没有充分清扫未爆炸弹药。

A. 反政府分子

13. 2013 年，所有平民伤亡的 75%由各种各样反对派武装团体在内的反政府分子造成，而 2012 年同期为 81%。2013 年 1 月 1 日至 11 月 30 日，反政府分子使用简易爆炸装置与发起自杀与混合袭击造成的平民死伤占有平民死伤的 49%。联阿援助团/人权高专办记载压发式简易爆炸装置造成的平民伤亡减少了 44%，但指出使用遥控简易爆炸装置造成的平民伤亡提高了 83%。

14. 2013 一年中，反政府分子继续将目标对准为阿富汗政府与国际军事力量工作的平民或被认为支持阿富汗政府与国际军事力量的平民百姓，对他们进行杀害。在 1 月 1 日至 11 月 30 日期间，据联阿援助团/人权高专办记录，740 名平民死于有针对性的杀害，341 人受伤(平民伤亡为 1,081 人)——与 2012 年同期死伤人数相等。在许多情况下，塔利班在其网页上声称对杀害事件负责。例如，2013 年 11 月 27 日，塔利班声称在法里亚布省袭击并杀害了六名非政府组织工作人员。

15. 2013 年，反政府分子对政府民事机构加紧进行蓄意攻击，袭击政府文职雇员、办公室、区总部及其它政府文职机构，在整个阿富汗都有记录在案的事件。据联阿援助团/人权高专办记录，对法庭进行了四次袭击：4 月 3 日法利法庭，6 月 11 日喀布尔法庭，5 月 12 日赫尔曼德省的马尔贾区法庭，4 月 23 日法里亚布省的普什图葛区法庭，造成 57 名平民死亡，145 人受伤(202 人伤亡)，其中包括法官，检察官，法律与文书人员。塔利班声称对此袭击负责，发表公开声明宣布其意图是针对与杀害法官和检察官。

16. 联阿援助团/人权高专办观察了反政府分子威胁与袭击宗教领袖的模式并记载了宗教领袖与礼拜场所直接遭到威胁与袭击，致使 15 名平民死亡，23 人受伤的 23 起事件。大多数事件针对为已故阿富汗安全部队成员与公开支持政府的宗教人物举行的毛拉法事仪式。

B. 亲政府部队

17. 2013 年前 11 个月内，联阿援助团/人权高专办记载了亲政府部队行动致使 300 名平民死亡和 499 人受伤(799 人伤亡)，比 2012 年高 43%。伤亡人数增加的原因是阿富汗国家安全部队与反政府分子在争议地区越来越多地开展进攻与反击行动。这些行动也破坏了平民财产，在一些地区导致大规模的平民流离失所。例如：11 月 18 日至 20 日，阿富汗部队在法里亚布省 Qaysar 区的行动致使 1,000 个家庭流离失所，这一切都需要人道主义策应。这项策应因天气寒冷加之冬季将临更为紧急。

18. 尽管阿富汗部队在全国范围领导几乎所有的军事行动，但在有关阿富汗国家安全部队机构内尚不存在长期结构来系统地调查平民伤亡的指控，采取补救措施，实施跟上行动。2012 年 5 月在总统信息协调中心设立了平民伤亡情况追踪组仅仅记录从治安机构收到的平民伤亡报告，并不接受来自个人或组织的申诉。

19. 2013 年阿富汗地方警察犯下的侵犯人权的行为，包括所造成的平民伤亡越来越引起人们的关注，联阿援助团/人权高专办记录表明在 60 起不同的事件中 29 名平民死亡，78 人受伤，与 2012 年同期相比，事件与伤亡人数增加了一倍多。在许多情况下，阿富汗地方警察所犯的侵犯人权行为如惩罚，报复性杀害，进行非法搜索和在备受质疑情况下的意外枪击事件造成平民死伤。针对这些暴力行为，联阿援助团/人权高专办建议在內务部地方警察局建立一个国家一级的问责机制，委任一名军事检察官，以便及时、独立、透明地调查与起诉地方警察的罪行与侵犯人权的指控。

20. 加快国际安全援助部队基地与靶场的关闭速度，人们担忧这些场所在关闭之前没有充分地清扫未爆弹药。2013 年 11 月底，继联阿援助团/人权高专办集中宣传之后，国际安全援助部队发表了有关基地与靶场关闭与转交标准运作程序以确保基地与靶场在 2014 年关闭或转交之前清除爆炸残留物与未爆弹药。国际安全援助部队还同意审查 2001 年以来已关闭的 700 个基地与靶场。

21. 尽管据联阿援助团/人权高专办记载，2013 年前 11 个月，平民因空袭遭受的伤亡有所下降，但遥控无人飞机造成的平民伤亡增加了三倍：36 名平民死亡，12 人受伤。9 月 7 日一架无人机在库纳尔省袭击中杀死 10 名平民，其中 4 名儿童，4 名妇女。联阿援助团/人权高专办敦促国际军事部队彻底审查交锋前目标标准与预防措施以减少无人机袭击造成的平民伤亡。

C. 儿童与武装冲突

22. 武装冲突继续极大地影响儿童。2013 年 1 月 1 日至 11 月 30 日报告与核实的儿童伤亡与 2012 年同期记录的数据高 36%。在总共 842 起报告儿童遭杀害或致残的事件中，联阿援助团核对了 705 起事件。在此阶段，至少 491 名儿童(318 名男孩，110 女孩和 63 名性别未知)遭杀害，还有 1,018 名儿童(577 男孩，236 女孩，205 性别未知)受伤。在 2013 年前 11 个月，在阿富汗每两天至少有 9 名儿童伤亡。

23. 地面交锋，包括交火，枪击，火箭和炮击和手榴弹袭击所造成的儿童伤亡人数最多：总共 552 名伤亡。在地面交锋中，反政府分子造成几乎 40% 伤亡，国际与阿富汗治安部队造成近 20% 的伤亡。简易爆炸装置是儿童伤亡的第二主要因素，造成 448 人伤亡。2013 年，战争遗留爆炸物夺走了 315 名儿童的生命，83% 以上是男孩，反政府分子的自杀袭击致使 116 名儿童伤亡，中央地区的伤亡人数最高。1 月至 11 月国际部队的空袭杀害了 35 名儿童，19 名儿童受伤。

24. 2013 年 7 月和 8 月的武装冲突造成最为严重的儿童伤亡，214 名儿童遭杀害，另外 196 名儿童受伤。东部地区的报告表明至少 511 名儿童伤亡——该年

前 11 个月儿童伤亡总数的三分之一，这是冲突各方愈演愈烈的地面交锋的直接结果。2013 年前 11 个月，南部地区发生了 307 起儿童伤亡，主要由简易爆炸装置所致。在儿童伤亡总数中，反政府分子造成的的儿童伤亡超过 53%，亲政府部队造成的伤亡为 11%，其余 36% 非冲突各方所致。

25. 据报告在 11 个月中，袭击学校事件有 91 起，袭击医院的事件为 34 起。联阿援助团/人权高专办与联合国领导的监督与汇报武装冲突中严重侵犯儿童行为国别工作组其他成员合作已核实的 44 起袭击学校，25 起袭击医院的事件。袭击学校的事件有蓄意攻击与阻止获得教育的事件，包括交火事件，在学校附近引爆简易爆炸装置，绑架，杀害，击伤，恐吓与骚扰教育人员。大多数有关袭击学校的报告来自东部，北部与东北部地区。未核准的报告表明由于缺乏安全与师资，努里斯坦，赫尔曼德和坎大哈省的大多数学校仍然处于关闭状况。在已核准的此类袭击总数中，反政府分子发起的袭击为 33 起，阿富汗国家安全部队发起的袭击为 3 起，其余 8 起属性不清。

26. 在 38 份表明 2013 年招募未成年人加入武装团体与武装部队的报告中，联阿援助团/人权高专办核实的 25 起事件。在经核实的事件中，43 名年龄 11 至 17 岁的男孩被招募入伍，据称他们执行各种不同的军事活动，如：布置简易爆炸装置，运输炸药，执行自杀袭击，执勤，参加武装冲突。据称，在招募的 43 名男孩中 20 名男孩在安置与装配简易爆炸装置或在执行自杀袭击时丧身。在 2013 年，南部的坎大哈和赫尔曼德省，西部的法拉省和东南部的帕克蒂亚省始终是招募儿童的中心。据报告，反政府分子招募了 29 名男孩，阿富汗地方警察招募了 13 名男孩，阿富汗国家警察至少招募了一名男孩。反政府分子和阿富汗治安部队即阿富汗国家警察与阿富汗地方警察因招募儿童而一直列在负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的年度报告之内。

27. 严重侵犯儿童的行为还包括绑架儿童，在该国的东部，东南部与南部地区已核实的 13 起绑架儿童的事件。至少 27 名受害者中有 7 名在绑架后被杀害。儿童因招募加入武装团体，惩罚其参与可疑的活动，或因其家庭成员的活动或为了报复等原因而被绑架。武装冲突中的 7 起性暴力行为也已记录在案，其中 4 起已得到核实。在 4 起虐待男孩的事件中，阿富汗国家警察与阿富汗地方警察参与了其中 3 起，塔利班参与了其中一起。包括塔利班在内的反政府分子拒绝人道主义援助进入其控制地区。在举报的 40 起事件中，联阿援助团/人权高专办核实的其中 27 起事件。核实的事件包括绑架恐吓，杀害，击伤人道主义工作人员——大多数为排雷人员，还拒绝接种人员进入，破坏人道主义组织经营的设施。

28. 在 2013 年一年间，联阿援助团/人权高专办提供技术援助帮助该国政府实施《防止招募未成年人行动计划》。2013 年 6 月，联阿援助团/人权高专办代表监督与汇报国别工作组对该国政府实施《行动计划》的进展报告作出回应。2013 年 8 月，负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室与儿童基金会联合对阿富汗进行了访问，访问着重于支持政府制定一份“执行路线图”，目的是加快实施《行动计划》。8 月 14 日部际儿童武装冲突问题指导委员会高级别会议原

则上核准了路线图。一旦路线图得到该国政府完全赞同，联阿援助团/人权高专办将着重于帮助该国政府制定路线图的实施战略。

三. 保护免遭任意拘留与尊重公平审判权

29. 在以往一年中，阿富汗监狱人口从 2012 年 25,003 名成年与青少年拘留者与囚犯增加至 32,157 人。根据 2013 年 10 月内部事务，司法和国防各部的统计数据，这些数据表明关押在阿富汗全国各地的中央监狱局设施和青少年教改中心以及在帕尔旺阿富汗拘留设施中的拘留者与囚犯增加了 7,154 人。这个人数的增加包括按照 2012 年 3 月关于将美国经管的帕尔旺拘留设施交由阿富汗国防部管控的协定，于 2013 年 3 月 25 日由美国转交阿富汗拘押的 2440 名拘留者与囚犯。

30. 然而，这些数据并不包括阿富汗国家警察或国家安全局审前羁押的与武装冲突相关的被拘留者(后称为“涉及冲突拘留者”)。大多数情况下，“涉及冲突拘留者”被任意延长拘留，违背了阿富汗法律合法规定的时限与正当程序保障。此类拘留者大多数不能得到辩护律师，未被告知对他们的指控，在阿富汗国家警察或国家安全局拘押时未带到法庭受审。

31. 在阿富汗国家警察或国家安全局关押期间“涉及冲突拘留者”的待遇仍然令人极其担忧。2013 年 1 月 20 日，联阿援助团/人权高专办发布了第二份关于拘留场所人权问题的重要报告。报告的题目是《处于阿富汗拘留中的“涉及冲突拘留者”的待遇：一年来的状况》。根据对阿富汗 30 个省的 89 个阿富汗设施内的 635 名“涉及冲突拘留者”的采访，发现尽管政府与国际伙伴努力解决整个问题，但在若干拘留设施内始终存在使用酷刑的现象。在受采访的“涉及冲突拘留者”中，一半以上的人受到阿富汗与国际法律界定与禁制的酷刑与虐待。在若干阿富汗国家警察或国家安全局的拘留设施中酷刑是司空见惯的现象。阿富汗官员为了获取供词与信息在审讯中采取恐吓逼供的手段，这种逼供对拘留者带来极大的苦痛。

32. 联阿援助团/人权高专办为了防止酷刑虐待，确保国家机构的问责制与能力建设，向该国政府与国际伙伴提出了 64 条建议。一项关键的建议是按照《禁止酷刑公约任择议定书》建立一个独立的国家禁止酷刑机制，尽管阿富汗尚未批准《任择议定书》。该机制可以设在阿富汗独立人权委员会之内，赋其权力与强化能力，使其能视察所有拘留设施，提出详细技术性建议，援助各机构跟进落实。我还鼓励该国政府邀请酷刑问题特别报告员访问该国，援助这些重要改革工作。

33. 针对联阿援助团/人权高专办的报告，卡尔扎伊总统于 2013 年 1 月 22 日设立了一个总统事实调查代表团调查报告所载的酷刑与虐待指控。联阿援助团/人权高专办充分配合该代表团的工作。2013 年 2 月，代表团公开宣布其所采访的拘留者中，48%的拘留者在被捕与审讯中遭受国家警察或国家安全局官员的酷刑与虐待。代表团还指出三分之二受采访的拘留者未获得辩护律师。

34. 卡尔扎伊总统在收到代表团的报告后，于 2013 年 2 月 16 日核准了其建议，发布了第 129 号总统令。该法令命令国家安全局，总检察长办公室，内务部，司法部和最高法院调查有关酷刑的指控，起诉涉嫌肇事者，释放任意拘留的拘留者与囚犯，向拘留者提供获得辩护律师与医务人员的便利，以防止酷刑与任意拘留，确保问责制。

35. 2013 期间，联阿援助团/人权高专办与来自有关机构部委政府官员，部队派遣国，国际捐助者，辩护律师，人权组织和民间社会一起宣传与坚持实施总统法令。联阿援助团/人权高专办继续访问拘留设施，评估总统令的实施情况与效果，在需要时提供技术援助。联阿援助团/人权高专办至今获得的调查结果表明在一些拘留实施内持续存在对“涉及冲突拘留者”施行酷刑与虐待，国家警察或国家安全局的人员继续采用酷刑来获得供词。仅一项总统第 129 号法令不能产生有效的威慑，需要更为强有力的问责制。

36. 然而，还是取得了一些进展：在若干情况下采取了基本问责措施，2013 年 5 月，在昆都士，一些阿富汗地方警察因施行酷刑被捕，但尚未起诉该案件；阿富汗独立人权委员会就坎大哈一名重要国家安全警察指挥官施行酷刑的行为向国家安全局提出申诉。结果该指挥官从国家安全局与警方收到了有关其行为的警告信；赫拉特省的一名国家警察官员受到了同样的谴责。联阿援助团/人权高专办还收到的报告表明两名国家安全局官员被指控对拘留者实行酷刑于 2013 年 6 月在乌鲁兹甘被捕，现已被转移至坎大哈军事法庭候审。这些案例可作为今后处理酷刑问题的先例。

37. 拘留场所得进入有所改善。2013 年三月，国家安全局局长下令其所有拘留设施的长官向人道主义组织敞开大门为暗访提供便利。一些省级长官还建立了便于调查酷刑指控的内部申诉机制与内部监督机制。尽管这些是一项改进，但其属缺乏独立与透明的内部措施。

38. 辩护律师能够进入省级国家安全局的拘留设施，但通常只能在调查阶段结束之后与拘留者接触。司法部法律援助部门缺乏能力，不能单枪匹马地解决目前缺乏法律援助辩护律师的问题。公关卫生部有了一些进展，确保在阿富汗各地拘留设施工作的卫生保健人员了解总统第 129 号法令。然而，大多数医务人员要向国家安全局与内务部直接汇报，他们害怕如果他们核实遭受虐待或酷刑的事实，他们将遭到报复，因而他们没有独立性。

39. 最高法院采取行动落实总统第 129 号法令：如向法官发出指令提醒其拒绝采信通过酷刑获得的供词，驳回完全采信靠酷刑获得证据的案件。此外，最高法院，总检察长办公室和司法部一起对若干省监狱进行查访，复查任意拘留者的个案。结果，400 多名拘留者被释放，尽管极少数是因涉及冲突的罪行被关押的。

40. 针对联阿援助团/人权高专办 2013 年 1 月 20 日报告的调查结果，国际安全援助部队暂停向 35 个阿富汗拘留设施转移其捕获的拘留者，并重新制定其拘留认证审查程序，此程序包括视察，对所有国家警察与安全局审讯员和拘留工作人

员进行有关人权原则与非逼供审讯技术的拓展培训与能力建设，并对他们进行帮带辅导。2013 年 5 月 5 日，国际安全援助部队认可或允许向喀布尔国家安全局第 124 部门与第 40 部门转移拘留者，但不久暂停了这项认可决定，至今尚未解除。国际安全援助部队认可了 6 个阿富汗经管的拘留设施：国家安全局库纳尔省、楠格哈尔省、霍斯特省和赫尔曼德省总部、赫尔曼德省监狱和帕尔旺国家拘留设施。每三个月进行复查。

41. 自帕尔旺国家拘留设施移交阿富汗政府之后，联阿援助团/人权高专办对其进行了三次查访。自移交以来，经由政府进行案件复查之后，释放了近 2,330 名拘留者。但 2,440 名阿富汗拘留者(其中包括 79 名儿童)仍然关押在拘留设施内。此外，70 名拘留者仍处于美国政府在该地点的控管之下。在 2,440 拘留者中，将近 1,879 人仍在等待其首次法庭审讯，其中许多人被拘押的时间超过了阿富汗法律规定的时限，并且是被任意拘留的。联阿援助团/人权高专办还发现许多拘留者的正当程序权没有得到保障，如没有保障通报其被捕原因的权利和获得辩护律师的权利。

四. 暴力侵害妇女

42. 在阿富汗各处，对妇女的有害做法与暴力侵害妇女的事件司空见惯。12 月 8 日，联阿援助团/人权高专办发表了题为“前进之路：在阿富汗实施消除暴力侵害妇女法近况”记载了实施 2009 年“消除暴力侵害妇女法”正反结果。报告根据 2012 年 10 月和 2013 年 9 月之间在阿富汗各地对 203 名司法、警察与政府官员进行的切商，对阿富汗 34 个省份中 18 个省份内近 500 起暴力侵害妇女案件进行监督获得的资料编写。

43. 联阿援助团/人权高专办报告指出，当局根据“消除暴力侵害妇女法”登记了 28%以上的暴力侵害妇女的举报，但总体上，检察官与法庭采用该法作为依据提出起诉与予以定罪的情况较少，更多的案件通过调停解决而不是通过司法程序解决。在可以获得实施“消除暴力侵害妇女法”详细信息的 18 个省中，16 个省份的警察与检察官登记了 650 起暴力侵害妇女的案件。这表明与联阿援助团 2012 年 2 月的调查结果相比，警察与检察官登记的案件数量有所增加。在这 650 起案件中，检察官在 109 起案件中引用“消除暴力侵害妇女法”(17%)，法庭在 60 起案件中运用了该法，比前阶段有所降低。联阿援助团/人权高专办关注地指出，尽管举报案件数量有所上升，但 2013 年根据所适用的法律，由检察官提交的暴力侵害妇女案件方面的刑事起诉书总数减少了。

44. 联阿援助团/人权高专办指出，在根据“消除暴力侵害妇女法”登记的案件中，较多的案件由警方与检察官进行调解，或将案件提交非正式纠纷解决方式予以处理。“消除暴力侵害妇女法”既不提到调解也不排除调解，但允许妇女在任何时候撤销其申诉，实际上促进了调解，而这往往是文化上强调的。联阿援助团/人权高专办认为，调解，无论是通过正式程序或非正式程序，往往不能按照

“消除暴力侵害妇女法”和/或《阿富汗刑法典》对肇事者实施刑事制裁。联阿援助团实地监督发现，实际上，警方对暴力侵害妇女案件的调解意味着劝告妇女在司法系统之外解决她的案件。经常可看到非正式机制所作的决定是由当地有权势的人采用不同程序将传统及对伊斯兰法的不同诠释和当地权力关系混合一起进行裁决，而这往往是违背法律或宗教原则依据做出的裁决。结果，妇女有时面临更进一步的迫害。

45. 尽管总检察长与最高法院发布了 2012 年指令结束检控未经男性亲属许可逃离家庭的妇女与女孩——她们往往因暴力逃离家庭——但这样的事件继续发生。尽管根据阿富汗法律或伊斯兰教法，“逃离”并不是罪行，警方与检察官往往因“道德罪”逮捕和起诉妇女与女孩，按照其甄处权指控这些妇女与女孩“意图”通奸(婚前或婚外性行为)。根据伊斯兰教法，通奸是犯罪，而不论妇女的婚姻状况或年龄，但“企图通奸”在阿富汗《刑法典》中并非明确规定的罪行，伊斯兰教法也未予以禁止。联阿援助团通过实地监督认为，此类案件中主管当局对“意图”的确定是极其主观的，通常以间接证据为依据，并且往往集偏重于个别检察官或警官的意见。2012 年 3 月至 2013 年 3 月最高法院记载了 71 起因“逃离/企图通奸”而定罪案件。

46. 在 2013 年间，在提高妇女权利遭到挫折形式下，法律方面取得了若干进展。总统 2009 年法令颁发了“消除暴力侵害妇女法”，该法于 2013 年 5 月 18 日由妇女事务，民间社会和人权议会委员会提交阿富汗议会，并表明要求得到议会核准的目的。该法引起了激烈的辩论，若干议员表示该法违背了某些伊斯兰原则。向 18 个议会委员会发出此法供其磋商。媒体大肆报道了围绕此法的辩论，由此对“消除暴力侵害妇女法”原本不力的实施带来了负面影响，还凸现了在阿富汗取得的妇女权利成果的脆弱性质。如果该法将回到议会进行表决，许多妇女权利主张者担忧该法将会大大削弱或被彻底否决。

47. 2013 年，议会下院通过一项刑事诉讼程序法草案，Wolesi Jirga。该法禁止在所有刑事案中证人对其亲属作证。该项条款使有效起诉“消除暴力侵害妇女法”案件变得极其困难，因为在大多数情况下，暴力行为发生在家庭环境中，通常家庭成员是刑事行为的唯一见证者。支持新条款的要点是将家庭事务，如对女性亲属的暴力行为，对儿童的虐待，私人事务等保留在家庭或社区内解决。在编写此报告时，该草案正等待议会上院，Meshrano Jirga，受理。

48. 2013 年 8 月，议会通过一项选举法，该法将妇女在省理事会的席位额从 25%降至 20%，还完全取消了妇女在区理事会的席位额。对选举法的这些修订令人关注，因为国会议员试图在地方一级取消所有妇女席位额，仅在妇女权利小组的极力宣传鼓动下，重新在省理事会安插了较低的 20%的席位额。消除对妇女歧视委员会在 2013 年 7 月届会评定阿富汗根据《公约》提交的国家报告时对选举法表示关注，该国代表团保证将会保留妇女在议会的席位额，因为这是宪法规定的。

五. 和平与和解(包括问责制与过渡时期司法)

49. 2013 年 9 月 18 日, 荷兰政府公开发布了一份 5000 名受害者的名单, 这些人在 1978 年至 1979 年阿富汗共产主义政权期间失踪或被杀害。这份由当时的阿富汗当局汇编, 通过荷兰刑事诉讼程序揭露而公开的信息被称为“死亡名单”, 这一信息调动了受害者家属, 民间社会和总统过渡时期司法问题办公室。与前圣战指挥官举行会议之后, 总统办公室发布了一项公开声明承认有关家庭的痛苦与不幸, 宣布 9 月 30 日与 10 月 1 日两天举行全国哀悼, 纪念该时期的受害者。受害者家属与民间社会举行了纪念与公共集会呼请政府和国际社会为以往的罪行声张正义, 确保暴行不再发生, 确保肇事者得到惩治, 确保受害者与幸存者的需求得到满足。前军事指挥官, 现总统候选人 Ashraf Ghani Ahmadzai 的副总统候选人, Abdul Rashid Dostum 大将, 向阿富汗经年冲突的受害者公开道歉, 但没有承担任何个人责任。这个小插曲强调了政府接收与接受阿富汗独力人权委员会编制的“冲突路线图”和按照报告的调查结果与建议进行宣传与采取行动的重要性。

50. 2013 年间, 联阿援助团/人权高专办继续支持阿富汗人民和平对话举措。该项目以基于权利的方法促进实现和平与和解, 得以使妇女, 男子, 青年和少数群体在内的一般阿富汗人民表达他们对和平, 和解, 安全, 经济发展, 人权, 司法和法治的前景的观点。该项目分两个阶段实施: 第一阶段从 2011 年 10 至 12 月; 第二阶段从 2013 年 6 月至 2014 年中期。至 2013 年底, 在阿富汗各地已咨询了将近 6,500 人。根据阿富汗人民是和平建设领导者与主人翁的原则, 联阿援助团/人权高专办发挥了促进作用, 支持民间社会在促进这项以人权为中心的包容性进程中发挥引领作用, 以便所有决策者能听取与考虑阿富汗平民百姓的心声。

51. 人民对话的第二阶段预期将制定地方和平路线图, 方法是和社区与宗教领袖, 妇女, 青年代表, 前武装反对派和发展项目受益者举行 200 个聚焦小组讨论。预期磋商进程将产生 34 份和平路线图——每省一份路线图。至今聚焦小组的报告表明阿富汗人民关注根深蒂固的有罪不罚现象, 无孔不入的腐败现象和乱用权力的现象。参与者确认这些因素是叛乱力量的主要原因, 这股力量削弱了政府机构的合法权威性, 法治与人权保护。

六. 对国家机构的支持

阿富汗独力人权委员会

52. 2013 年 6 月 16 日, 卡尔扎伊总统任命 5 名阿富汗独立人权委员会新委员, 并再度委任 4 名现任委员, 其中包括主席, 西玛·萨马尔。这些(重新)任命是在前委员任期届满之后 18 个月于 2011 年 12 月作出的。民间社会, 捐助者与联阿援助团对此表示严重关注, 因为委员的遴选过程不符合《巴黎原则》规定的国际

标准。我在 6 月底公开提出了同样的问题，强调为了选出合格的独立的人权委员，必须有民间社会参与的具有透明度，参与性与磋商性的进程。5 名新委员没有一名选自民间社会小组向总统提供的 60 名候选人的名单。这些民间社会小组与联阿援助团/人权高专办还担忧若干新委任的委员是否符合法律所要求的资格，政治独立性以及人权经验与承诺。

53. 我于 2013 年 9 月访问阿富汗期间对未经磋商进程产生的委任以及这对委员会“**A**”地位可能带来的影响表示关注，因为 2013 年 11 月国际人权机构国际协调委员会将举行 5 年一次的认证审查。我鼓励该国政府解决遴选与委任过程中的不足之处，进一步加强阿富汗独立人权委员会的独立性与有效性。

54. 2013 年 11 月 18 日，委员会与国际人权机构国际协调委员会认证小组委员会一起进行了认证审查，建议推迟一年对认证作出决定。该决定除推迟建议外，还声明对委员的遴选与委任过程，对阿富汗独立人权委员会国际捐助筹资方面的独立性以及对委员会工作人员中男女性成员比例失调的问题表示关注。小组委员会警告在委员会下次审查之前必须解决这些问题，否则委员会将阿富汗独立人权委员会降至“**B**”地位。在编写报告时，正在等候国际人权机构国际协调委员会认证小组委员会推迟建议的最后证书。

七. 与联合国人权机制的合作

55. 阿富汗于 2013 年 7 月向消除对妇女歧视委员会提交了合并首次与第二次定期报告。委员会满意阿富汗自 2001 年以来在保护妇女权利方面取得的进展，包括“消除歧视妇女法”，《阿富汗全国妇女行动计划(2008-2018)》以及增进妇女参与政治与公共生活的各项工作。委员会还提到若干令人关注的问题：对“消除歧视妇女法”的拟议更正，阿富汗独立人权委员会新成员的委任，因为其中一名委员以公开反对妇女权利而出名。委员会建议妇女应更深入地参与和平进程以确保其成功，并询问目前正在修订的“家庭法”。

56. 委员会注意到以往十年为颁发与实施保护与增进妇女权利的法律框架而作出的重大努力。然而，委员会认为，特别对妇女不断施行极度暴力的持续不衰的气候，目前的政治进程和安全责任转交等都使该国处于挑战局势。委员会认为实施《公约》是确保彻底尊重与享有妇女权利的最有效保障。委员会提出的有关消除暴力侵害妇女的建议及其它措施是进行全国动员和获得国际支持的最重要的优先事项。

57. 2013 年 11 月，该国政府向联合国人权理事会定期审议机制提交了第二份报告。该报告论述了该国在实施 2009 年理事会第一次审议阿富汗人权局势后提出的 117 条建议的进展情况。2013 年下半年，外交部大力着手编写应于 2014 年 6 月向禁止酷刑委员会向阿富汗首次报告。鉴于就酷刑问题提出的严重关注，委员会极其赞赏阿富汗特别重视该份的编制。

八. 结论

58. 阿富汗的人权议程正处于关键的十字路口。2014 年 4 月，卡尔扎伊总统第二任期届满，将举行总统选举。下一年，国际军事力量将结束向阿富汗部队移交安全责任。预期大部分国际捐助者将同时从阿富汗撤走，大大地减少大部分国际捐助者的财政承诺与项目实施的直接参与。

59. 由于政治，安全与经济过渡加快接近尾声，而武装冲突持续存在，许多阿富汗人关注整个国家可能越来越不稳定，以往 12 年的重大人权成果将付诸东流。已有迹象表明国家与国际社会对人权议程的承诺与注意已经减弱，整个人权局势正在恶化。指标包括近期阿富汗独立人权委员会任命过程的缺陷，武装冲突中平民伤亡的增加，可能削弱妇女权利的趋势。该国政府应确保 2014 年的过渡不至于使成果付诸东流，不因政治权宜而牺牲人权。

九 建议

60. 联合国人权高级专员建议：

阿富汗政府应：

(a) 集中努力加强平民保护，特别要彻底实施政府消除简易爆炸装置战略，确保发展阿富汗国家安全部队使其具有足够的指挥，管控，有效执行消除简易爆炸装置行动与简易爆炸装置处置的能力，向其提供资源，包括资源开发；

(b) 加强政府对平民伤亡进行跟踪，减少伤亡，追究亲政府部队对平民伤亡的责任，包括透明及时的调查，准确追踪所有由阿富汗国家安全部队造成的伤亡事件，以便改进对平民的保护，赔偿与问责制。

(c) 加强国家与省级消除暴力侵害妇女委员会，使其能够协调所有解决暴力侵害妇女问题的的工作，履行“消除暴力侵害妇女法”规定的法律职责，包括政府最高级的监督与政治支持。向政府所有机构发出明确指示要求其与各委员会进行协调与分享信息。

(d) 彻底实施总检察长 2012 年第 92/202 号指令，该指令要求检察官确保妇女不因逃离家庭遭到起诉。由总检察长办公室，最高法院和内务部组成的联合代表团在实施时限内审查任何有关妇女因“逃离”和/或“企图通奸”而被监禁的新案件，并采取行动，例如释放被误押的妇女与女孩。

(e) 为警察与检察官制定与实施详细的指示，扼要阐明方法，标准，最低要求和实施机制，管控注册登记的暴力侵害妇女事件的调解。这些指示应具体规定在调解解决问题后至少 6 个月内应定期履行的责任，并附有规定的实施报告。

(f) 在 6 个月内制定一项具体计划，内容包括在今后两年内进一步加强实施“消除暴力侵害妇女法”，如实施消除对妇女歧视委员会 2013 年向阿富汗建议的措施。

(g) 加强实施“消除暴力侵害妇女法”的国家机构的能力，确保对暴力侵害妇女行为与“消除暴力侵害妇女法”条款的一致认识。“消除暴力侵害妇女法”应成为警察与检察官培训课程的规定内容，还应包括每两年根据界定的指标与公开报告衡量的实施“消除暴力侵害妇女法”的进展情况。

(h) 考虑建立一个独立的监视机制，帮助界定拘留设施内的运作程序与做法问题，并与这些机构一起工作长期解决这些问题；

(i) 邀请关于禁止酷刑及其他残忍，不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员访问阿富汗，帮助全面防止拘留设施内的虐待问题。

(j) 彻底实施总统第 129 号法令，特别通过充分独立的调查与监察机制确保追究酷刑肇事者，中止或撤除其职责并提出刑事诉讼。法庭与检察官必须勤勉地抛弃一切通过酷刑与虐待获得的证据。

(k) 防止旨在削弱阿富汗独立人权委员会独立性与有效性的任何干预与政治压力，确保为保持其“A”地位采取的任何措施只能加强其有效性与确保其独立性。为加强委员会的有效性与独立性，应改革委员的遴选与委任过程，应持续向委员会提供委员会运作预算的公共资金。

(l) 完全支持公开发表委员会冲突路线图报告，以此作为促进和平与和解的一个方式。

61. 反政府分子应该：

(a) 停止蓄意杀害平民百姓，撤销核准袭击与杀害平民的命令，特别要撤销袭击与杀害宗教人士，司法当局人员与政府文职工作人员的命令；

(b) 特别在平民经常出入的地区停止使用受害者引爆的简易爆炸装置，停止胡乱使用简易爆炸装置；

(c) 停止由平行司法结构施行杀害，截肢，断肢或殴打等非法惩罚的做法。

62. 国际社会应该：

(a) 考虑进一步支持该国政府实施“消除暴力侵害妇女法”，在实施关于性别平等妇女赋权的《东京宣言》承诺，实施“消除暴力侵害妇女法”和履行消除对妇女歧视委员会 2013 年 7 月对阿富汗提出的建议方面给与发展援助；

(b) 实施含有具体指标的联合监督框架，根据政府为消除暴力侵害妇女与女孩执行“消除暴力侵害妇女法”及相关措施取得的核证成果，衡量进展与考虑持续获得较高财政援助的激励机制；

(c) 阿富汗独立人权委员会在没有持续捐助下降挣扎求生，应继续支持该委员会。在此关键时刻撤走捐助支助将使所获得的人权成果在该国各地暴力行为日益嚣张的局势下毁于一旦；

(d) 对已关闭的 700 个国际军事基地与靶场进行一次全国性的核查以确保其清除了爆炸弹药与遗弃弹药；

(e) 在国际安全援助部队和阿富汗国家全部队内建立一个机制，用于向有关当局报告在空中与地面行动中发现的未爆炸弹药的可疑情况，确保标记与清除可疑危险地区；

(f) 如果国际部队，包括特种部队，将继续积极支持阿富汗国家全部队与反叛乱行动，为继续实施 2014 年后拘留问题制定计划。拘留监督，整治，培训及其他酷刑防范措施仍应是 2014 年后向阿富汗部队提供国际支持与建立伙伴关系之关键。
